

como objeto la protección de intereses de carácter particular o subjetivo, solamente susceptibles de impugnación por medio de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Resolución N° 646-10 de 2 de diciembre de 2010, rescinde el contrato de arrendamiento del Lote No. 862 celebrado entre la Zona Libre de Colón y la empresa Logistic Operators Int, Inc., lo que pone de manifiesto el hecho que la persona afectada con el acto expedido es el demandante, quien estima que han sido lesionado sus derechos.

En cuanto a la diferencia de los procesos de nulidad y plena jurisdicción, esta Corporación de Justicia ha expresado en reiteradas ocasiones lo siguiente:

"Dentro de este contexto es preciso destacar que, en principio la acción pública o de nulidad se refiere al interés público o social de la conservación del orden público y en la privada o de plena jurisdicción, hace relación al particular sujeto del derecho lesionado, como es el presente caso. Asimismo, por sus consecuencias, estas acciones se diferencian, en que la nulidad declarada en acción objetiva o pública, por la naturaleza impersonal del acto acusado, produce efectos "erga omnes", como se ha dicho, liquida jurídicamente el acto. Mientras que la nulidad que surge en la de plena jurisdicción o privada, no sólo destruye el acto demandado, sino que ordena el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. He aquí la diferencia." (Fallo de 12 de enero de 2000)

Por las razones expresadas, este Tribunal de Segunda Instancia estima que le asiste la razón al Sustanciador, por lo que no es posible darle curso legal a la presente demanda, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMAN el auto de 11 de abril de 2013, que NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado Jorge Luis Camargo, en representación de LOGISTIC OPERATORS INT, INC., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.646-10 de 2 de diciembre de 2010, dictada por la Gerencia General de la Zona Libre de Colón
Notifíquese.

ALEJANDRO MONCADA LUNA
VICTOR L. BENAVIDES P.
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO FEDERICO ISMAEL PONCE, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ERICK OMAR LEZCANO ARAÚZ, PARA QUE SE DECLARE QUE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN DINEORA IA-117-2005 DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2005, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE. PONENTE: LUIS RAMÓN FÁBREGA S. PANAMÁ, ONCE (11) DE MARZO DE DOS MIL CATORCE (2014).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo

Ponente: Luis Ramón Fábrega Sánchez
Fecha: martes, 11 de marzo de 2014
Materia: Acción contenciosa administrativa
Nulidad
Expediente: 255-06

VISTOS:

El Licenciado Federico Ismael Ponce, actuando en nombre y representación de Erick Omar Lezcano Arauz, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare que es nulo, por ilegal, el artículo primero de la Resolución DINEORA IA-117-2005 del 15 de diciembre de 2005, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

En el artículo primero de la Resolución DINEORA IA-117-2005 del 15 de diciembre de 2005, la Autoridad Nacional del Ambiente, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Aprobar el Estudio de Impacto Ambiental Categoría III, para la ejecución del Proyecto denominado “HIDROELÉCTRICA EL ALTO”, con todas las medidas de mitigación, contempladas en el referido Estudio, las cuales integran y forman parte de esta Resolución, por lo que, en consecuencia, son de forzoso cumplimiento.”.

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La representación judicial de la parte demandante sostiene que la actuación demandada, ha violentado las siguientes normas legales:

“...

A-El artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.59 de 2,000, reza textualmente así:

“Los Estudios de Impacto Ambiental, harán efectiva la participación ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental o a través de los siguientes mecanismos:

1.Para los proyectos Categoría II:a. El plan de participación ciudadana que el Promotor de un proyecto debe formular y ejecutar durante la etapa de preparación de los Estudios de Impacto Ambiental.b. La solicitud de información que la Autoridad Ambiental que corresponda solicitará a la comunidad al inicio de la etapa de revisión de los Estudios de Impacto Ambiental, con el fin de conocer su percepción respecto a los componentes del medio ambiente que podrían verse afectados con el proyecto y a los aspectos críticos relacionados con potenciales impactos ambientales negativos.c. La consulta formal que durante la etapa de revisión de los Estudios de Impacto Ambiental, realizará la Autoridad Ambiental correspondiente, para lo cual se pondrá a disposición de la comunidad, por el tiempo y procedimiento que indica el presente reglamento, el Estudio de Impacto Ambiental presentado por el Promotor.

2.Para los Proyectos Categoría III, además de los pasos indicados en los literales a), b) y c), se estipula la realización de un foro público obligatorio, que llevará a cabo antes de que se emita la Resolución Ambiental por parte de la autoridad Ambiental que corresponda.

Los Estudios de Impacto Ambiental de Categoría I, no requieren aplicar los indicados mecanismos.”.

Según el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.59 de 2,000 el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría 3, requiere más de un foro público, ya que establece que durante la elaboración de los estudios de impacto AMBIENTAL EL PROMOTOR DEL PROYECTO deberá elaborar y ejecutar un plan de participación ciudadana, los cuales incluyen incentivos de la participación ciudadana durante la elaboración del EIA, utilizando diversos mecanismos de información mediante talleres, entrevistas, encuestas, asambleas o reuniones de trabajo. El único Foro Público realizado en la comunidad de Kayzán fue el 29 de septiembre de 2,005. Al no cumplir con lo establecido por dicha norma hubo violación de la ley de manera directa por omisión.

B-El artículo 34 del Decreto Ejecutivo No.59 de 2,000, indica que para facilitar la participación ciudadana, el promotor del proyecto publicará y difundirá a su costo, un extracto del EIA, ya sea en un diario de circulación nacional, un diario de circulación regional, los municipios directamente relacionados con la acción, los medios de comunicación radial, medios televisivos, u otros medios factibles de utilización en el área de influencia del proyecto. El artículo 34 del Decreto Ejecutivo No.59 de 2,000 dice así:

“Para facilitar la participación de la comunidad, el Promotor del proyecto publicará y difundirá a su costo, un extracto del Estudio de Impacto Ambiental ya sea en: (i) un diario de circulación nacional, (ii) un diario de circulación regional (iii) los municipios directamente relacionados con la acción, (iv) los medios de comunicación radial (v) los medios televisivos, u (vi) otros medios factibles de utilización en el área influencia del proyecto.

El extracto de los Estudios de Impacto Ambiental Categoría II, serán publicados y difundidos sólo a nivel regional o municipal; los de Categoría III en un diario de circulación Nacional.

Este extracto deberá publicarse y difundirse por los menos dos veces dentro de un período de siete (7) días calendarios contados desde la primera publicación.

En todos los casos, la Autoridad del Ambiente deberá indicar las instancias de publicación o difusión de dicho extracto, lo cual no debe sobre pasar los siete (7) días calendarios una vez ingresado el Estudio de Impacto Ambiental para su evaluación. De igual manera, en todos los casos la Autoridad Ambiental deberá indicar al menos dos de los cuatro medios de comunicación propuestos para asegurar una apropiada divulgación del Estudio.”.

Esta exigencia de la publicación de un Extracto del proyecto en un periódico de circulación nacional, por dos veces en un período de siete días y esto no se ha cumplido por tanto ha existido violación por omisión de la Ley.

Además de todo lo anterior, la Resolución No.3594 de 7 de marzo de 2,002 proferida por el Ente Regulador de los Servicios Públicos, le fue notificada a las partes el 12 de noviembre del mismo año y en esa resolución le concedía el término de una año solamente para conseguir la Resolución que aprueba el E.I.A. No consta en el expediente de ANAM, que se haya solicitado una prórroga justificadamente y que la misma se haya otorgado, por lo que caducó el derecho otorgado en la Resolución.”.

INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Mediante Nota AG 1167-06 de 28 de junio de 2006, visible a fojas 31, no es remitido por parte del Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, el respectivo informe de conducta.

En dicho informe se establece que:

“En relación a lo señalado en el Decreto Ejecutivo No.59, luego de verificar que el documento cumple con los requerimientos mínimos exigidos, para los Estudios de Impacto Ambiental Categoría III, la Categoría propuesta por el promotor del proyecto es ratificada por la ANAM.

Sin embargo, todos los impactos identificados son mitigables con medidas conocidas y de fácil aplicación por lo que se ratifica la categoría propuesta. Para este proyecto se presenta un plan de manejo con su respectivo programa de prevención, mitigación y compensación, prevención y control de riesgos, monitoreo, vigilancia y control, proyectos de optimización del sistema ambiental y medidas ambientales complementarias.”.

En cuanto a la participación comunitaria se indica que:

“Conforme a lo establecido en el Artículo 27 de la Ley 41, de 1 de julio de 1998, “General de Ambiente de la República de Panamá”, y en Decreto Ejecutivo No.59, del año 2000, fue sometido el Estudio de Impacto Ambiental evaluado al Período de Consulta Pública dispuesto para tales efectos, según consta a fojas de la 162 a la 166 del expediente administrativo correspondiente.”.

Culmina señalando la autoridad demandada, que se aprobó el documento de Estudio de Impacto Ambiental categoría III para el “PROYECTO HIDROELÉCTRICO EL ALTO”, sobre la base de que cumple con las normas técnicas y legales que permitan su desarrollo sostenible.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

A fojas 32 a la 39 del dossier, se encuentra el concepto emitido por la Procuraduría de la Administración, a través de la Vista No.029 de 15 de enero de 2007, en la cual solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que no es ilegal el artículo primero de la Resolución DINEORA-IA-117 de 15 de diciembre de 2005, proferida por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente.

En ese sentido, expone el Procurador que: “La aprobación técnica del documento denominado Estudio de Impacto Ambiental, categoría III, para el Proyecto Hidroeléctrico El Alto, se realizó escuchando las opiniones de las entidades involucradas y sobre la base de que se cumplía con las normas técnicas y legales mínimas que permitían un desarrollo sostenible, el cual será controlado a través del seguimiento que le debían dar estas mismas instituciones y los ciudadanos que habían apoyado mediante las distintas modalidades de participación ciudadana en la vida del proyecto.”.

Además, se indica que: “...la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental contiene la referencia técnica documentada de los riesgos y las medidas de mitigación que garantizarían la sustentabilidad ambiental del proyecto, así como las observaciones y recomendaciones de un equipo interdisciplinario representativo de las entidades comprometidas con dicho proyecto. En la evaluación se atienden aspectos formales, técnicos, de contenido y sustentabilidad ambiental los cuales son calificados individualmente y de manera global. El proyecto que nos ocupa recibió la calificación aprobatoria en cada aspecto individual y en conjunto, por lo que se recomendó aprobar el documento denominado Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, para el Proyecto Hidroeléctrico El Alto, sobre la base de que cumplió con las principales exigencias que permitían su desarrollo sostenible.”.

DECISIÓN DE LA SALA

Lamentablemente no se incorporaron al proceso constancias o elementos científicos que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija el supuesto de hecho que, a juicio del Consejo de Gabinete, hizo necesaria la expedición de la Resolución que atacan los demandantes.

A este respecto, no puede pasarse por alto que tratándose de una acción Contencioso-Administrativa de Nulidad, recae sobre los demandantes la carga de acreditar "el supuesto de hecho de las normas que les son favorables", que, en este caso, lo habría representado la demostración fehaciente y fundada de que la estimación hecha por el Consejo de Gabinete respecto a las "altas precipitaciones pluviales en las áreas de difícil acceso" no coincidía con la realidad y tampoco "afectaba directamente la ejecución de las obras".

Este Tribunal, como se ha señalado, no observa en el expediente ninguna evidencia de que lo afirmado por el Consejo de Gabinete sea inexacto, y se tendría que reconocer que la valoración de las circunstancias que se dan en un momento dado recae sobre la autoridad administrativa. Si, en efecto, el Consejo de Gabinete afirmó que durante ese periodo para el cual se establece la ejecución de los proyectos de PRODEC, las situaciones ambientales originadas por las precipitaciones pluviales en las áreas de difícil acceso, hacían necesario que las obras se ejecutaran en "el verano del primer cuatrimestre de cada año", tal apreciación al estar revestida de la presunción de legalidad que caracteriza a los actos administrativos, no puede ser desconocida, a menos que los impugnantes hubieran aportado elementos de prueba que acrediten lo contrario, situación que infortunadamente no se ha producido en este caso.

En síntesis, la Resolución de Gabinete 166 de 28 de diciembre de 2007 es un Acto Administrativo que, por tal virtud, está amparado en la presunción de legalidad y el mismo debe cumplirse, a menos que sea declarado contrario a la Ley, y, para que ello proceda, es indispensable que se cuenten con elementos probatorios capaces de desvirtuar esa presunción de legalidad.

...". (sentencia de 27 de abril de 2009).

“...

Cabe destacar que los actos administrativos están revestidos de la presunción de legalidad. Al respecto, el jurista colombiano Luis Felipe Berrocal Guerrero ha señalado lo siguiente con respecto a la noción de la presunción de legalidad:

"Consiste en suponer que todo acto administrativo ha sido expedido de acuerdo con el ordenamiento jurídico, o sea conforme a las reglas para su creación, tanto desde el punto de vista material, es decir, en relación con su contenido, como desde el punto de vista formal, esto es, en lo concerniente a sus elementos, la competencia, requisitos, trámites, oportunidad y demás aspectos sustantivos y adjetivos para la expedición de cada acto administrativo." (Berrocal Guerrero, Luis Felipe, Manual del Acto Administrativo, Ediciones Librería del Profesional, Santafé de Bogotá, Colombia, 2001, pág.69)

Por lo tanto, le corresponde al administrado desvirtuar la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo a través de la aportación de prueba idónea.

En atención a lo antes expuesto, la Sala considera que el recurrente no ha logrado desvirtuar la presunción de legalidad que posee la Resolución N°3214-00 D.N.P. de 8 de septiembre de 2000, dictada por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, que resuelve destituirlo del puesto de encargado del control de presupuesto en el Hospital Regional de Chepo, pues no ha presentado elementos de juicio suficientes para

comprobar la ilegalidad del acto administrativo demandado, a pesar de los múltiples esfuerzos hechos por la Sala a fin de obtener los documentos aducidos por el recurrente como prueba.

...". (sentencia de 23 de marzo de 2006).

Esta presunción de legalidad es mantenida por el acto administrativo, a menos que el mismo se muestre un vicio notorio o evidente. Sin embargo, de no ser este el caso, se desplaza al administrado la carga de accionar con los medios de prueba suficientes que logren desacreditar la presunta legalidad del acto, o lo que viene a ser lo mismo, demuestre su ilegalidad.

Esta es una presunción, "iuris tantum", que evidentemente puede ser destruida a través de las acciones o recursos que permitan en sede judicial declarar su nulidad por ilegal.

En el caso que nos ocupa, no se observa que el acto demandado haya sido proferido con violación a las normas legales, que el demandante señala como vulneradas. (artículo 27 y 34 del Decreto Ejecutivo No.59 de 2,000).

En ese sentido, no se ha podido comprobar la inobservancia de los requisitos establecidos por el artículo 27 y 34 del Decreto Ejecutivo No.59 de 2,000, los cuales disponen que los estudios de impacto ambiental harán efectiva la participación ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental a través de diversos mecanismos, así como el aspecto concerniente a la publicación de extractos del estudio de impacto ambiental.

Entre las pruebas incorporadas al proceso por parte del Procurador de la Administración, tenemos la copia autenticada de la Consulta Pública del Estudio de Impacto Ambiental Categoría III, Proyecto Hidroeléctrico El Alto.

Dicho foro público fue realizado el día 29 de septiembre de 2005, en la Plaza de Caisán, Distrito de Renacimiento, Provincia de Chiriquí, cumpliéndose con la presentación técnica del Proyecto Hidroeléctrico El Alto, presentación del Estudio de Impacto Ambiental, período de preguntas y respuestas. Debemos acotar que en tal foro participaron más de 200 personas, como puede constatarse en el documento en referencia.

Además, en el documento visible a fojas 59 a la 60, denominado plan de participación ciudadana se observa la propuesta de crear un "Consejo Permanente de Gestión". El referido plan de información ciudadana es dividido en tres fases: preparación y organización, información y consultas comunitarias, negociación y concertación.

Como vemos, se observa cumplido el plan de participación ciudadana que el promotor del proyecto debía formular y ejecutar durante la etapa de preparación del Estudio de Impacto Ambiental.

No existe tampoco, prueba alguna que acredite el incumplimiento del artículo 34 del Decreto Ejecutivo No.59 de 2,000, en cuanto a la supuesta falta de publicación en un diario de circulación nacional de un extracto del Estudio de Impacto Ambiental respectivo.

En base a lo anterior, no encuentra el Tribunal que la Resolución DINEORA IA-117-2005, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, haya violentado las normas que se dicen violadas. Por ende, lo procedente es declarar la no ilegalidad del acto acusado por ser lo que en derecho corresponde.

PARTE RESOLUTIVA

Por lo que antecede, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el artículo primero de la Resolución DINEORA IA-117-2005 del 15 de diciembre de 2005, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

Notifíquese,

LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
ALEJANDRO MONCADA LUNA -- VICTOR L. BENAVIDES P.
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LICDA. BELQUIZ SAEZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N ANATI. 3-0611 DE 30 DE MARZO DE 2012, DICTADA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE MARZO DE DOS MIL CATORCE (2014)

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: martes, 18 de marzo de 2014
Materia: Acción contenciosa administrativa
Nulidad
Expediente: 418-12

VISTOS:

Dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por la licenciada BELQUIS CECILIA SAEZ NIETO, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal la Resolución N° ANATI-3-0611 de 30 de marzo de 2012, dictada por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), la licenciada SAEZ NIETO solicitó que se ordene la inscripción marginal en el Registro Público, del Auto de Suspensión Provisional calendaro el 13 de marzo de 2013 (fs.29 a 34), por motivo de la inscripción ante este Ente Registral, de la Resolución impugnada, debido a que la misma configuró la Finca N° 383984, Documento Redi 2168497, inscrita desde el 8 de mayo de 2012, en la Sección de la Propiedad del Registro Público, Provincia de Colón.

La peticionaria fundamenta su solicitud, alegando que con la inscripción marginal del Auto de Suspensión Provisional de 13 de marzo de 2013, emitido por esta Sala Tercera, se pretende evitar que la Finca N° 383984, objeto de la demanda de nulidad, siga siendo traspasada o que se inscriba algún otro gravamen adicional. También se alega, que con dicha inscripción marginal persigue evitar los perjuicios que se están causando a los intereses del Estado, mediante traspasos de la Finca o la inscripción de otros gravámenes notablemente onerosos. Según la demandante sí no se hace la inscripción pedida se mantendría un "efecto de perjuicio actual y eminente" que por ser irreparable, debe ser evitado a toda costa.